



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Henkilökuljetusten uudistaminen

Ohjausryhmän loppuraportti

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö

Julkaisun päivämäärä
24.8.2015

Julkaisun nimi

Henkilökuljetusten uudistaminen. Ohjausryhmän loppuraportti

Tekijät

Julkisesti rahoitettujen henkilökuljetusten uudistamisesta vastaava ohjausryhmä

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö 17.9.2013

Julkaisusarjan nimi ja numero

**Liikenne- ja viestintäministeriön
julkaisu 9/2015**

ISSN 1795-4045

ISBN (verkkajulkaisu) 978-952-243-459-3

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-459-3>

HARE-numero

Asiasanat

henkilökuljetukset, kuljetuspalvelut, kustannukset, liikennepolitiikka

Yhteyshenkilö

Päivi Hillner

Muut tiedot

Tiivistelmä

Valtion ja kuntien eri toimialat sekä Kela käyttävät vuosittain yhteensä noin miljardi euroa julkisesti hankittuihin tai korvattuihin henkilökuljetuksiin. Kustannukset kasvavat noin 10% vuosittain. Kataisen ja Stubbin hallituksien rakennepoliittisen ohjelman mukaan tavoitteena oli 100 milj. euron säästöt vuodesta 2017 alkaen (kuntien menot -70 milj. € ja valtion menot -30 milj. €).

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti päätöksellään 17.9.2013 julkisesti rahoitettujen henkilökuljetusten uudistamisesta vastaavan ohjausryhmän toimikaudelle 18.9.2013-30.4.2015.

Ohjausryhmä toteaa, että säästöpotentiaali henkilökuljetusten osalta on merkittävä. Erityisesti tulee panostaa lainsäädännön kehittämiseen, kuljetuspalveluiden suunnittelun ja hankinnan kehittämiseen sekä digitalisaation hyödyntämiseen täysimääräisesti.

Kuljetuspalvelut tulee suunnitella suurempina kokonaisuuksina yhteistyössä eri viranomaisten (kunnat, Elyt, Kela) kesken ja hankkia tarkoituksenmukaisempina kokonaisuuksina niin, että kalusto- ja kuljettajaresurssit ovat tehokkaammassa käytössä. Hankinta-asiakirjojen ja hankintaohjeistuksen laadinta alan yhteistyönä tulee aloittaa ja projektoida. Myös ministeriöiden välistä yhteistyötä talousarviovalmistelussa on parannettava siten, että päättäjille olisi läpinäkyvämpää, että kaikille avoimen joukkoliikenteen rahoituksen leikkaaminen vaikuttaa herkästi lisärahoituksen tarpeeseen sote- ja koulusektorilla.

Digitalisaation hyödyntämistä tulee edistää kokeilujen ja sääntelyn avulla.



Publikation

Reformen av persontransporter. Styrgruppens slutrapport.

Författare

Styrgruppen med ansvar för reformen av offentligt finansierade persontransporter.

Tillsatt av och datum

Kommunikationsministeriet 17.9.2013

Publikationsseriens namn och nummer

**Kommunikationsministeriets
publikationer 9/2015**

ISSN 1795-4045

ISBN (webbpublikation) 978-952-243-459-3

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-459-3>

HARE-nummer

Ämnesord

persontransporter, transporttjänster, kostnader, trafikpolitik

Kontaktperson

Päivi Hillner

Rapportens språk

Övriga uppgifter

Sammandrag

Olika sektorer inom stat och kommun samt Folkpensionsanstalten (FPA) lägger årligen ut ungefär en miljard euro på offentligt upphandlade persontransporter eller transporter som ersätts. Kostnaderna växer med ca 10 % per år. I det strukturpolitiska program som Jyrki Katainens och Alexander Stubbs regeringar gjorde upp var målet besparingar på 100 miljoner euro från och med 2017 (kommunernas utgifter planerades minska med 70 miljoner euro och statens utgifter med 30 miljoner euro).

Kommunikationsministeriet tillsatte genom ett beslut av den 17.9.2013 en styrgrupp med ansvar för en reform av offentligt upphandlade persontransporter. Styrgruppens mandatperiod var 18.9.2013–30.4.2015.

Styrgruppen konstaterar att det finns ett betydande potential för besparingar inom persontransporterna. Satsningarna bör särskilt riktas till att utveckla lagstiftningen, att planera transporttjänster, att utveckla upphandlingen och att fullt ut utnyttja möjligheterna till digitalisering.

Transporttjänsterna bör planeras som större helheter i samverkan med olika myndigheter (kommunerna, NTM-centralerna, FPA) och upphandlas som lämpliga helheter så att resurserna, det vill säga fordon och förare, kan användas effektivare än i dagsläget. Branschen bör inleda ett samarbete och starta projekt för att utarbeta gemensamma handlingar och anvisningar för upphandling. Samarbetet mellan olika ministerier i fråga om budgetberedningen bör förbättras så att beslutsfattarna kan se att nedskärningar i den för alla öppna kollektivtrafiken lätt leder till ett behov av extra finansiering inom social- och hälsovården och inom utbildningssektorn.

Digitaliseringen av tjänster bör främjas med hjälp av försök och reglering.

Date
24.8.2015

Title of publication

Reforming passenger transport services. Final report of the steering group.

Author(s)

Steering group on reforming publicly funded passenger transport services

Commissioned by, date

Ministry of Transport and Communications, 17 September 2013

Publication series and number

**Publications of the Ministry of
Transport and Communications
9/2015**

ISSN 1795-4045

ISBN (online) 978-952-243-459-3

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-459-3>

Reference number

Keywords

passenger transport services, transport services, costs, transport policy

Contact person

Päivi Hillner

Language of the report

Other information

Abstract

Ministries, municipal departments, and the Social Insurance Institution of Finland annually spend a total of approximately one billion euros on passenger transport services arranged or reimbursed through public funding. The costs increase by around 10% each year. According to the Structural Policy Programme of Katainen's and Stubb's governments the goal was to reach savings of 100 million euros starting from 2017 (-70 million euros in local government and - 30 million euros in central government expenditure).

By decision of 17 September 2013 the Ministry of Transport and Communications appointed a steering group on reforming publicly funded passenger transport services for a term of 18 September 2013 to 30 April 2015.

According to the steering group the savings potential in passenger transport services is considerable. Special focus must be placed on developing legislation, advancing the planning and procurement of transport services, and making full use of digitalisation.

In the planning process, transport services must be dealt with in larger and appropriate groupings in cooperation with the authorities (municipalities; Centres for Economic Development, Transport and the Environment; Social Insurance Institution of Finland) so that fleet and driver resources will be used more efficiently. Cooperation must be initiated within the sector to draft procurement documents and instructions and set up necessary projects. Inter-ministerial cooperation in budgetary planning must also be improved to make it more transparent to the decision-makers that cutting public transport funding easily increases the need for additional funding in the social welfare, health and education sectors.

Digitalisation must be promoted with the help of experimentation and regulation.

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	7
2.	Hankkeen organisointi.....	9
3.	Tietojen kartoitus	10
4.	Keinoja säästöjen aikaansaamiseksi.....	13
4.1	Kehittämistarpeet.....	13
4.2	Lainsäädännön kehittäminen	13
4.2.1	Henkilöliikennelainsäädäntö.....	13
4.2.2	Substanssilainsäädäntö.....	14
4.3	Kuljetusten suunnittelu ja hankinta	16
4.3.1	Nykytila	16
4.3.2	Kehittämisehdotuksia	17
4.4	Uusien palvelukonseptien mahdollistaminen	19
4.4.1	Kokeilut	19
4.4.2	PIHKA – Pirkanmaan henkilökuljetusten avaaminen -pilotti.....	20
4.4.3	HAJALLAAN	21
4.4.4	KKKKK – Kuljetusten Kustannukset Kuriin Kunnissa ja Kelassa.....	22
4.4.5	Kokeilulaki	24
5.	Ehdotukset jatkotoimenpiteiksi	25

1. Johdanto

Valtion ja kuntien eri toimialat sekä Kela käyttävät vuosittain yhteensä noin miljardi euroa julkisesti hankittuihin tai korvattuihin henkilökuljetuksiin. Kustannukset kasvavat noin 10% vuosittain. Kustannuksia lisää väestön ikääntymisen aiheuttama lisääntyvä palvelutarve sekä palvelujen keskittyminen yhä suurempiin kuntakeskuksiin. Lisäksi voidaan todeta, että kun avoin tuettu joukkoliikenne loppuu rahoituksen tai matkustajien vähetessä, matkustajat joutuvat käyttämään kalliimpia liikennepalveluja. Tämän seurauksena yhteiskunnan tukeman henkilöliikenteen kuljetuskustannukset kasvavat, koska niiden henkilöiden kuljetukset, joilla on oikeus yhteiskunnan maksamiin tai tukemiin matkoihin ja jotka voisivat käyttää avointa joukkoliikennettä, joudutaan hoitamaan kalliina yksilökuljetuksina. Jos nykyiseen kustannusten kehitykseen ei puutua, se johtaa vääjäämättä palvelutason laskuun ja omavastuiden nousuun.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 2012 selvitysmiehen selvittämään joukkoliikenteen ja muiden julkisin varoin toteutettavien henkilökuljetusten yhdistämistä. Selvitysmieheksi nimitettiin diplomi-insinööri Juhani Paajanen, joka luovutti selvityksensä julkisesti tuettujen henkilökuljetusten rahoituksen ja toimintatapojen kehittämistä liikenne- ja viestintäministeriölle 31.3.2013. Julkisesti rahoitettujen henkilökuljetusten uudistaminen on myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman kärkihanke. Hallituksen kehyspäätöksessä maaliskuussa 2013 on todettu, että hankkeella pyritään tehostamaan palveluiden tuottamista laatutasoa parantaen. Hankeen tuloksena on odotettavissa säästöjä julkiselle taloudelle tai ainakin lievitystä muutoin lisääntyvien menojen kasvuun.

Joukkoliikenteen julkisen rahoituksen tarkoituksenmukaista kohdistamista ja kustannustenjakoa valtion ja kuntien kesken selvitti lisäksi erillinen liikenne- ja viestintäministeriön asettama rahoitustyöryhmä, jonka raportti joukkoliikenteen rahoituksesta valmistui 31.3.2013. Rahoitustyöryhmä selvitti lisäksi, mitä muutoksia uudet liikenteen järjestämistavat ja yhteiskäyttöinen joukkoliikenteen järjestelmä edellyttävät joukkoliikenteen rahoitukselta talousarvion näkökulmasta sekä keinoja kannustaa joukkoliikenteen julkisella rahoituksella nykyistä palkitsevampaan ja positiivisempaan kehittämiseen.

Selvitysmiehen selvityksessä tuotiin esille nykyisen järjestelmän haasteita henkilöliikenteen kokonaisrahoituksen hajanaisuudesta, joukkoliikenteen rahoituksen riittävyydestä ja yhteiskunnan kokonaiskustannusten hallitsemattomasta kasvusta.

Edelleen selvitysmiehen selvityksen mukaan nykyisen kehityksen syy on pääasiassa se, että avoin tuettu joukkoliikenne ei sovellu riittävän hyvin kaikille matkustajille, lakisääteisiä kuljetuksia hoidetaan erikseen ilman yhteyttä joukkoliikenteeseen tai joukkoliikenne on loppunut kokonaan rahoituksen tai matkustajien vähennyttyä. Tämän vuoksi lakisääteiset kuljetukset on jouduttu hoitamaan kalliina yksilökuljetuksina. Monet lakisääteiset kuljetukset, kuten koululaisten kuljetukset, paluukuljetukset sairaalasta ja useat vammaisten henkilöiden kuljetukset voitaisiin kuitenkin hoitaa tehokkaammin ja silti laadukkaasti, jos ne olisi koordinoitu paremmin joukkoliikenteeseen. Samalla helpotettaisiin sellaisten henkilöiden liikkumista, joilla ei ole lakisääteisiä oikeuksia kuljetuspalveluihin, kuten ikääntyneet tai autottomat henkilöt.

Joukkoliikenteen rahoitusta kokonaisuudessaan pohtinut työryhmä korosti, että nykytasoinen joukkoliikenteeseen varattu määräraha ei riitä liikennepoliittisessa selonteossa ja hallitusohjelmassa lueteltujen joukkoliikennetavoitteiden saavuttamiseen. Joukkoliikenteen valtion talousarviossa oleva määräraha on pysynyt viime vuodet samantasoisena, mikä on johtanut joukkoliikennejärjestelmän heikkenemiseen erityisesti alueellisessa liikenteessä ja joukkoliikenteen rahoittamisen kustannusvastuun siirtymiseen enenevästi

valtiolta kunnille. Tämä kehitys uhkaa jatkua aiheuttaen poliittisten tavoitteiden ja joukkoliikennemäärärahan tason välille yhä syvenevää kuilua.

Valtioneuvoston 16.5.2013 hyväksymän periaatepäätöksen mukaan joukkoliikennettä ja muuta tuettua henkilöliikennettä tulee tarkastella laajempaan henkilölogistiikan järjestelmänä niin suunnittelussa, rahoituksessa kuin käytännön palvelujen tuottamisessa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että sekä valtion että kuntien puolella henkilöliikennepalvelut, mukaan lukien kaikki lakisääteiset henkilökuljetukset, kuten Kelan korvaamat kuljetukset ja joukkoliikenne, suunnitellaan, hankitaan ja toteutetaan uudella tavalla yhtenäisenä henkilölogistiikan kokonaisuutena. Usealle hallinnonalalle jakautuneiden henkilöliikenteen määrärahojen koordinointi tulisi kohdentaa yhdelle hallinnonalalle, joka luontevimmin olisi liikenne- ja viestintäministeriö.

Edelleen periaatepäätöksen mukaan uudistustyön lainsäädännölliset esteet tulee poistaa ja lainsäädäntöä muuttaa siten, että mahdollistetaan yhteiskunnan tukemien henkilökuljetusten tehostaminen sekä joukkoliikenteen kulkutapaosuuden ja matkustajamäärien kasvattaminen. Tämä edellyttää ainakin sekä palvelujen tuottajia että niiden tilaajia koskevaan lainsäädäntöön puuttumista. Vahvalla, joustavammalla ja paremmin kaikille sopivalla joukkoliikenteellä edesautetaan liikkumisen alueellisen ja sosiaalisen tasa-arvon toteuttamista, parannetaan liikenneturvallisuutta ja vähennetään ruuhkia sekä liikenteen ympäristöhaittoja.

Kataisen ja Stubbin hallituksien rakennepoliittisen ohjelman mukaan joukkoliikenteen ja henkilökuljetusten tehostumisen vaikutus tulee olla vuodesta 2017 alkaen -100 milj. euroa (kuntien menot -70 milj. € ja valtion menot -30 milj. €).

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti päätöksellään 17.9.2013 julkisesti rahoitettujen henkilökuljetusten uudistamisesta vastaavan ohjausryhmän toimikaudelle 18.9.2013-30.4.2015. Ohjausryhmässä oli edustettuna seuraavat tahot: liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiovarainministeriö, Kansaneläkelaitos, Suomen Kuntaliitto ry, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Opetushallitus ja Liikennevirasto.

Ohjausryhmän tehtävänä oli:

1. vastata uudistuksen kokonaistoteutuksesta;
2. valmistella uudistukselle työsuunnitelma ja aikataulu 30.9.2013 mennessä;
3. valvoa, että uudistusten edellyttämät toimet käynnistyvät;
4. käynnistää tarvittavat kokeilut 1-3 alueella ja valvoa kokeilujen toteuttamista;
5. käynnistää tarvittavat lainsäädäntöhankkeet ja perustaa hankeryhmät säädosmuutosten valmisteluun;
6. ohjata muutosten läpivientiin perustettavien hankeryhmien työtä

Asettamispäätöksen mukaan uudistuksia tuli valmistella avoimessa vuorovaikutuksessa. Ohjausryhmän tuli kuulla aktiivisesti sidosryhmiä ja se voi kutsua kokoon työnsä tueksi taustaryhmän. Ohjausryhmän tuli tiedottaa työn etenemisestä säännöllisesti.

Ohjausryhmä kokoontui yhteensä 10 kertaa. Ohjausryhmä järjesti 2 kuulemistilaisuutta: 28.1.2014 ja 31.3.2014. Lisäksi järjestettiin liikenneministerin johtama keskustelutilaisuus 3.6.2014.

Ohjausryhmä kuuli lisäksi seuraavia asiantuntijoita: THL:n tutkija Pia Sirola, ITS Finlandin toiminnanjohtaja Sampo Hietanen, Movense Oy:n Kimmo Rönkä, selvitysmies Juhani Paajanen, Piia Kuusisto Kelasta, Jaakko Rintamäki Sito Oy:stä ja hallintoylijohtaja Kaija Heikura Keski-Suomen sairaanhoitopiiristä.

Joukkoliikennelain muuttamisen osalta järjestettiin kaksi kuulemistilaisuutta: 2.10.2014 ja 20.11.2014.

2. Hankkeen organisointi

Hankkeen organisaatio muodostui ohjausryhmästä ja kahdesta hanketyöryhmästä:

- 1) Uudenlaisten henkilöliikenteen palvelukonseptien mahdollistaminen
- 2) Laki- ja rahoitushankeryhmä

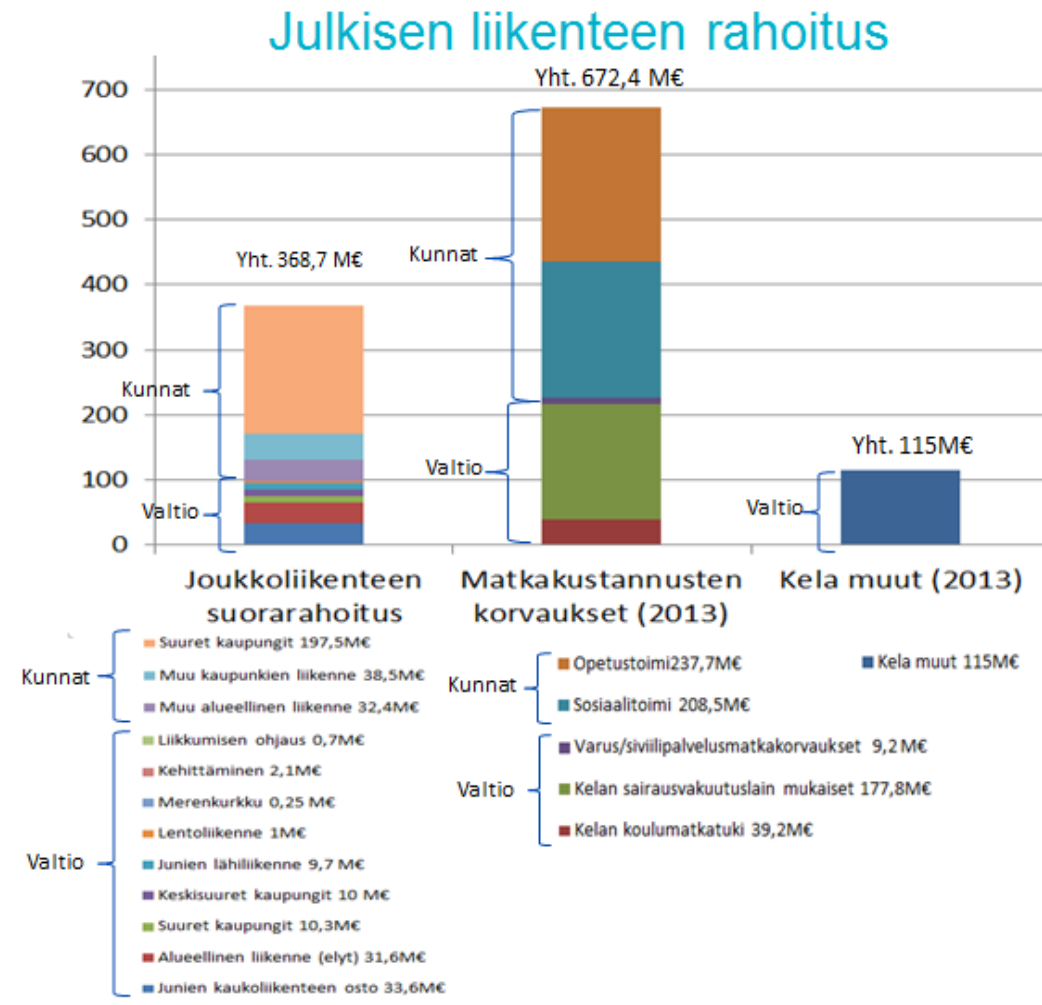
Ohjausryhmässä ja hanketyöryhmissä oli edustettuina LVM:n lisäksi VM, STM, OKM, OPH, THL, Kela, ELYt, Kuntaliitto ja Liikennevirasto. Palvelukonseptihankeryhmän tehtävänä oli edesauttaa uusien palvelukonseptien syntymistä liikennemarkkinoille ja digitalisaation hyödyntämistä matkojen yhdistelyssä kartoittamalla soveltuvia kokeiluja ja identifioimalla kokeiluja mahdollistavia lainsäädännön muutostarpeita. Laki- ja rahoitushankeryhmän tehtävänä oli identifioida tavoitteet mahdollistavat lainsäädännön muutostarpeet sekä esittää ratkaisuehdotuksia.

Hankeryhmät kokoontuivat lukuisia kertoja.

Hankeryhmät kuuluivat Keski-Savon logistiikkayksiköstä Taru Hynnistä ja Pohjois-Savon MYK:stä Päivi Pakarista. Lisäksi palvelukonseptihankeryhmä järjesti työpajan 8.5.2014.

3. Tietojen kartoitus

Julkisin varoin rahoitettu liikenne vuoden 2013 tilanteessa rahoituslähteen mukaan jaoteltuna:



Yllä oleva taulukko on laadittu rahoituslähteen näkökulmasta. Kelan maksamat korvaukset on näin ollen jaoteltu sairausvakuutusmaksuista (Kela muut) rahoitettaviin ja valtion rahoittamiin.

Kelan maksamat matkakorvaukset ovat kasvaneet seuraavasti:

- vuonna 2009 yhteensä 234,3 milj. euroa
- vuonna 2010 yhteensä 250,7 milj. euroa
- vuonna 2011 yhteensä 275,6 milj. euroa
- vuonna 2012 yhteensä 298,2 milj. euroa
- vuonna 2013 yhteensä 294,0 milj. euroa
- vuonna 2014 yhteensä 305,0 milj. euroa

Matkakustannusten kasvu johtuu mm. seuraavista syistä:

- matkat ovat pidentyneet terveystalvelujen sekä ilta- ja yöpäivystysten keskittämisen myötä,
- laitoshoidon purkaminen on lisännyt kuljetuksia
- joukkoliikenteen väheneminen haja-asutusseudulta on lisännyt erilliskuljetusten tarvetta

Joukkoliikenteen (linja-autot, junat, lentokone) suora rahoitus (kunnat, valtio) on kehittynyt seuraavasti:

- vuonna 1997 yhteensä 191,3 milj. euroa
- vuonna 1999 yhteensä 187,2 milj. euroa
- vuonna 2001 yhteensä 206,9 milj. euroa
- vuonna 2003 yhteensä 207,9 milj. euroa
- vuonna 2005 yhteensä 208,8 milj. euroa
- vuonna 2007 yhteensä 225,6 milj. euroa
- vuonna 2009 yhteensä 293,0 milj. euroa
- vuonna 2011 yhteensä 329,1 milj. euroa
- vuonna 2013 yhteensä 363,7 milj. euroa

Työryhmä kartoitti seuraavat ohjeet ja suositukset:

- Henkilökuljetusopas (Kuntaliitto, 2012)
- Koulukuljetusopas (Opetushallitus, 2011)
- Vammaispalvelujen käsikirja (THL)
- Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010–2015 (STM, 2010)
- Joukkoliikenteen palvelutason määrittelyä koskeva ohjeistus (Liikennevirasto)
- Liikenneviraston ja Elyjen käytössä oleva hankintojen ohjeistus -palvelu, jossa on hankintaohjeita ja malliasiakirjoja
 - Palvelu saatavissa myös esim. kuntien käyttöön

Työn pohjaksi hankittiin tai koottiin seuraavat selvitykset:

- Keväällä 2014 koottiin tiedot kuntien kutsuohjatuista liikennepalveluista ja kartoitettiin kuntien matkojen yhdistelykeskusten määrää ja toimintaa. Noin 250 kunnassa on käytössä jonkin muotoista kutsuohjattua liikennettä, pääosin vanhusväestöä palvelevia palvelu- ja asiointilinjoja. Manner-Suomessa toimii myös 10 suu-rehkoa kunnallista matkojen yhdistelykeskusta.
- Kuntaliiton koulukuljetuskyselyssä on koottu yleiskuva koululaisten kuljetusten järjestämisestä. Viimeisin kysely koskee vuoden 2013 tietoja ja se löytyy linkistä http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3088
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos teki keväällä 2014 kuntakyselyn ja asiakashaastattelut vammaisten henkilöiden kuljetuspalveluista. Tuloksista koottu työpaperi Kuljetuksesta liikkumiseen löytyy linkistä <http://www.julkari.fi/handle/10024/116275>

Koulukuljetuskysely

Kuntien koulukuljetusten toteuttamisen tilaa on selvitetty muutaman vuoden välein tehdyillä kuntakyselyillä. Vuoden 2013 koulumatkoja kuvaavasta kyselyssä voitiin päätellä, että kaikille avoimen joukkoliikenteen vähentyessä kunnat ovat enenevässä määrin joutuneet siirtämään kuljetuksia toteutettavaksi erilliskuljetuksina pikkubusseilla ja takseilla. Kuntien kuljetushankinnat kilpailutetaan, mutta monessa kunnassa ei synny todellista kilpailua. Isojen taksien tai vastaavien pikkubussien huono saatavuus koettiin ongelmaksi. Päätoiminen kuljetuskoordinaattori oli kyselyn mukaan käytössä noin viidesosalla kunnista.

Opetushallituksen koko maata koskevien tilastojen mukaan koulukuljetusten vuotuiset kustannukset ovat kasvaneet vuosittain keskimäärin 5 % ollen vuonna 2013 182,3 milj. euroa. Kuljetettavien oppilaiden (erilliskuljetettavat +matkalipun saajat) osuus kaikista oppilaista on pysynyt varsin vakaana, n. 23 %:ssa kaikista perusopetusoppilaista.

Kuntaliitossa ylläpidetään myös Kouluikkuna-vertailutietokantaa, jossa on tietoja n. 60 kunnan perusopetuksen ja lukiokoulutuksen tiedoista. Se sisältää yksityiskohtaisia tietoja myös koulukuljetuksista.

Kuljetuksesta liikkumiseen

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vammaisten henkilöiden kuljetuspalveluista tekemän työpaperin mukaan kansalaisten tasa-arvoinen kohtelu liikkumismahdollisuuksissa edellyttää henkilöliikenteen kokonaisvaltaista kehittämistä suunnittelun, järjestämisen ja käytännön toteutuksen alueilla. Pelkästään yhden sektorin toimenpiteillä ei asioita pystytä edistämään riittävästi. Tarvitaan hallinnolliset rajat ylittävää yhteistyötä ja eri asiakasryhmien tarpeiden tunnistamista. Työpaperissa esitetyt kehittämissuhteudet perustuvat liikkumisen kokonaisvaltaiseen ajatteluun. Työpaperin ehdotukset ovat hyvin eritasoisia ja useimmat edellyttävät jatkovalmistelua tai kokeilua.

Työpaperin keskeiset ehdotukset ovat:

- Joukkoliikenteen ja yksittäisten liikennevälineiden käytön välimaastoon tulee edelleen kehittää mukautettuja joukkoliikennepalveluja, jotka ottavat huomioon asiakkaiden liikkumistarpeet, mutta myös yksilöllisen toimintakyvyn rajoitteiden edellyttämät erityisvaatimukset. Mukautetulla joukkoliikenteellä tarkoitetaan tässä yksilöllisten liikkumistapojen ja perinteisen joukkoliikenteen välimaastossa olevia ratkaisuja, joita ovat esimerkiksi kutsujoukkoliikenne, palvelulinjat ja matkojen yhdistely.
- Monet lakisääteiset kuljetukset, kuten koululaisten kuljetukset, osa Kelan korvaamista kuljetuksista ja vammaisten henkilöiden kuljetukset voitaisiin hoitaa tehokkaammin ja silti laadukkaasti, jos ne olisi koordinoitu paremmin osaksi henkilöliikennettä. Samalla helpotettaisiin sellaisten henkilöiden liikkumista, joilla ei ole lakisääteisiä oikeuksia kuljetuspalveluihin, kuten ikääntyvän väestön, lapsiperheiden ja autottomien henkilöiden liikkumista.
- Vammaiset ja muut liikuntarajoitteiset henkilöt tarvitsevat esteetöntä ja käyttäjien määrään nähden riittävää joukkoliikennettä. Yleisten palveluiden puuttuessa liikkumista on tuettava myös erityisratkaisulla, kuten esimerkiksi taksiliikennettä hyödyntävillä kuljetuspalveluilla. Lisäksi joidenkin vammaisten henkilöiden kohdalla, oma tai esimerkiksi leasing-auton käyttö on tärkeä osa liikkumispalveluita.

4. Keinoja säästöjen aikaansaamiseksi

4.1 Kehittämistarpeet

Säästöjen aikaansaamiseksi hankkeessa tarkasteltiin seuraavien kolmen osa-alueen kehittämistarpeita:

1. Lainsäädännön kehittäminen: Miten sääntelyn avulla varmistetaan, että markkinoilla on tarjolla laadukkaita, monipuolisia ja kustannustehokkaita kuljetuspalveluja?
2. Kuljetusten suunnittelu ja hankinta: Miten organisoidaan suunnittelu ja hankinta siten, että ne mahdollistavat sekä tilaajan että palveluntuottajan kannalta järkevät kokonaisuudet kustannustehokkaalla tavalla ja niin, että asiakkaan palvelukokemus on mahdollisimman hyvä?
3. Uusien palvelukonseptien mahdollistaminen: Edistetään sääntelyllä ja kokeilujen avulla digitalisaation hyödyntämistä

4.2 Lainsäädännön kehittäminen

4.2.1 Henkilöliikennelainsäädäntö

Hankkeen yhteydessä ilmeni, että kuljetuspalveluiden laadukkuuden, monipuolisuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi on välttämätöntä tarkastella henkilöliikennelainsäädäntöä (erityisesti taksiliikennelakia ja joukkoliikennelakia). Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto teki 14.4.2014 LVM:öön aloitteen taksilainsäädännön uudistamiseksi.

Henkilöliikennelainsäädännön uudistamistarpeita käsiteltiin liikenne- ja viestintäpolitiiksessä ministerityöryhmässä 10.6.2014.

Ministerityöryhmä linjasi uudistuksessa edettävän seuraavin vaihein:

Vaihe 1:

Ensi vaiheessa oli tarkoitus valmistella hallituksen esitys henkilöliikennelakien muuttamiseksi siltä osin kuin muutokset ovat nopeasti valmisteltavissa olevia ja niillä voidaan helpottaa julkisesti rahoitettujen henkilökuljetusten kustannuspaineita. Eduskunta hyväksyi alkuvuodesta 2015 hallituksen esityksen joukkoliikennelain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 315/2014 vp). Esityksellä muutettiin joukkoliikennelakia siten, että reittiliikenneluvan saamista helpotettiin ja liikennöinnin vähimmäisajat poistettiin. Muutoksen tavoitteena on luoda paremmat edellytykset markkinaehtoisen joukkoliikenteen harjoittamiseen. Joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten työtä helpotettiin selkeyttämällä lupahallintoon ja liikennelupien ehtoihin liittyviä säännöksiä.

Lakimuutosesityksestä järjestettiin kaksi lausuntokierrosta. Ensimmäinen lausuntokierros pidettiin 27.6.2014–5.9.2014. Lausuntojen perusteella esitystä muokattiin siten, että luovuttiin alkuperäisessä esityksessä taksiliikennelakiin ehdotetusta esteettömien taksien lupakiintiöiden vapauttamisesta ja tavarankuljetusoikeuden laajentamisesta. Samoin luovuttiin ajoneuvolakiin ehdotetusta taksamittarin käyttöoikeuden laajentamisesta. Lisäksi lausuntopalautteen vuoksi esitykseen lisättiin ehdotus siitä, että reittiliikennelupaa ei voisi enää hylätä sillä perusteella, että haettu liikenne aiheuttaisi jatkuvaa ja vakavaa haittaa palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitettavalle liikenteelle. Reitti- ja kutsu-joukkoliikenneluvalla harjoitetun liikenteen lopettamisesta annettavan ilmoituksen määräaikaa ei lausuntopalautteen johdosta esitetty pidennettäväksi kuuteen kuukauteen.

Kutsujoukkoliikenneluvan määritelmän osalta luovuttiin ehdotuksesta poistaa kolmen ennakkotilauksen vaatimus. Samoin esityksessä luovuttiin ehdotuksesta poistaa viiden matkustajan vähimmäisvaatimus harjoitettaessa tilausliikennettä enintään 16-paikkaisella linja-autolla. Myös joukkoliikennelakiin ehdotetusta tavarankuljetusoikeuden laajentamisesta luovuttiin.

Muutosten johdosta esitys lähetettiin toiselle lausuntokierrokselle, joka pidettiin 17.11.2014–20.11.2014.

Toiselta lausuntokierrokselta saadun palautteen johdosta esityksestä päätettiin poistaa siihen ensimmäisen lausuntokierroksen jälkeen lisätty ehdotus siitä, että reittiliikennelupa ei voisi enää hylätä sillä perusteella, että haettu liikenne aiheuttaisi jatkuvaa ja vakavaa haittaa palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitettavalle liikenteelle (joukkoliikennelain 22.2 §). Lausuntopalautteesta kävi ilmi, että lainkohdan muuttaminen vaatii perusteellisempaa selvitystyötä muutoksen vaikutuksista liikenteen järjestämistapoihin erityisesti kaupunkiseuduilla. Asian valmistelua päätettiin jatkaa myöhemmässä vaiheessa.

Vaihe 2

Syksyllä 2014 toisena vaiheena käynnistettiin henkilökuljetuslainsäädännön mittavamman uudistuksen valmistelu. Uudistuksen lähtökohtana on, että ammattimainen henkilöliikenne perustuisi edelleen pääosin luvanvaraisuuteen, mutta tiukasta ja rajoittavasta sääntelystä luovuttaisiin.

Säädöshankkeen tavoitteet ovat:

- Markkinaehtoisesti toimiva uutta liiketoimintaa ja palvelukonsepteja mahdollistava julkisen liikenteen kokonaisuus ja toimivat liikennepalvelumarkkinat.
- Mahdollistaa henkilö-, rahti- ja postikuljetusten ja lehtijakelun toimiminen yhtenä logistisena kokonaisuutena.
- Parantaa alan suorituskykyä ja kuluttajien valinnanmahdollisuuksia.

Tarkastelun kohteena on kuljetuslainsäädännön kokonaisuus kattaen ainakin taksiliikennelain, joukkoliikennelain, tieliikennelain, ajoneuvolain, tavaraliikennelain ja postilain säännökset. Osana kokonaisuutta tarkastellaan myös jo ensimmäisen vaiheen alussa esillä olleet kutsujoukkoliikenteen ja pienoissussiliikenteen sekä taksiliikenteen rajapinnat sekä henkilö- ja tavaraliikenteen rajapinnat.

Säädöshankkeessa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, miten sääntelyä yksinkertaistamalla edesautetaan yhteiskunnan korvaamien kuljetusten parempaa suunnittelua ja hankintaa ja vähennetään alan raskasta byrokratiaa. Muutokset tehdään turvaten palvelujen laatu, kohtuuhintaisuus ja saatavuus.

Valmistelun tueksi on kutsuttu asiantuntijaryhmä, jossa on edustajat seuraavilta tahoilta: STM, OKM, Kela, Kuntaliitto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Suomen Yrittäjät ry, Trafi, Liikennevirasto, Varsinais-Suomen Ely-keskus (taksiasiat) ja Etelä-Pohjanmaan Ely-keskus (joukkoliikenneasiat). Ryhmän toimikausi päättyy 30.9.2015.

4.2.2 Substanssilainsäädäntö

Laki- ja rahoitushankeryhmä selvitti, asettaako substanssilainsäädäntö esteitä kuljetusten tehokkaalle järjestämiselle. Ryhmässä käsiteltiin tältä osin perusopetuslain, sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain, kehitysvammalain ja sairausvakuutuslain kuljetuksia koskevat säännökset. Säännökset koskevat asiakkaan oikeuksia ja ne mahdollistavat

erilaisia kuljetusten järjestämistapoja. Ryhmä ei tunnistanut em. säädöksistä sellaisia määräyksiä, että ne estäisivät tai hähtaisivat kuljetusten tehokasta järjestämistä.

Uusi sosiaalihuoltolaki (1301/2014) tuli voimaan 1.4.2015. Se sisältää säännöksen (23 §) liikkumista tukevista palveluista. Säännöksen mukaan esteetön ja toimiva julkinen joukkoliikenne mukaan lukien kutsu- ja palveluliikenne on ensisijainen tapa järjestää kaikille soveltuva liikkuminen. Liikkumista tukevia palveluja järjestetään henkilöille, jotka eivät kykene itsenäisesti käyttämään julkisia liikennevälineitä sairauden, vamman tai muun vastaavanlaisen toimintakykyä alentavan syyn takia ja jotka tarvitsevat palvelua asioimisen tai muun jokapäiväiseen elämään kuuluvan tarpeen vuoksi.

Liikkumisen tukea voidaan järjestää (1) julkisten liikennevälineiden käytön ohjauksella ja ohjatulla harjoittelulla, (2) saattajapalveluna, (3) ryhmäkuljetuksina, (4) korvaamalla taksilla, invataksilla tai muulla vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset tai (5) muulla soveltuvalla tavalla tai edellä mainittujen eri toteuttamistapojen yhdistelmillä.

Vammaispalveluasetuksen 4 §:n mukaan kunta voi järjestää kuljetukset sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/92) 4 §:ssä tarkoitettulla tavalla tai korvaamalla vammaiselle henkilölle taksilla, invataksilla tai vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset.

Lisäksi Kataisen ja Stubbin hallituskausien aikana oli vireillä monta isoa uudistusta, joilla oli - tai joilla toteutuessaan olisi ollut - vaikutuksia henkilökuljetuksien järjestämiseen.

Vaalikauden aikana sosiaali- ja terveysministeriö valmisti lakiesitystä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi. Nykyisin noin 200 erilaista kunnallista organisaatiota on järjestämisvastuussa sote-palveluista ja myös tuottaa niitä.

Uudistuksen alkuperäisellä ehdotuksella oli tarkoitus koota nykyisin usealle eri kunnalliselle organisaatiolle kuuluvien palvelujen kattava järjestämisvastuu viidelle sosiaali- ja terveysalueelle. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta vastuu olisi ollut kuntayhtymällä tai kuntien niin sopiessa vastuukunnalla. Erinäisten vaiheiden jälkeen helmikuussa 2015 eduskunnan sote-valiokunnassa oli valmisteilla malli, jossa 19 kuntayhtymää olisivat järjestäneet ja tuottaneet palvelut. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta päätti kuitenkin kokouksessaan 5. maaliskuuta, ettei sillä ole edellytyksiä jatkaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain käsittelyä tällä vaalikaudella. Uudistuksella olisi ollut merkittäviä vaikutuksia myös sote-sektorin henkilökuljetuksiin. Sote-uudistusta jatkettaneen uudella hallituskaudellakin, jolloin kyseisten järjestämistapamuutosten vaikutukset kuljetusten järjestämiseen tulee ottaa huomioon kuljetuksia suunniteltaessa.

Sairausvakuutuslain mukaisten matkojen omavastuuta korotettiin hallitusohjelman kirjausten mukaisesti vuoden 2013 alusta lukien. Matkakorvauksen omavastuuta nostettiin viidellä eurolla yhdensuuntaista matkaa kohden: 9,25 eurosta 14,25 euroon. Samanaikaisesti asiakkaan vuotuinen omavastuuosuus nostettiin 157,25 eurosta 242,25 euroon. Seuraava omavastuun korotus tehtiin vuoden 2015 alusta, jolloin yhdensuuntaisen matkan omavastuu nousi 14,25 eurosta 16,00 euroon ja vuotuinen omavastuu nousi 242,25 eurosta 272,00 euroon. Lisäksi taksimatkoissa otettiin vuoden 2015 alusta käyttöön uusi erillinen korotettu omavastuu 32,00 €/matka, jota käytetään, jos taksimatkaa ei ole tilattu Kelan sopimusperusteisesta tilausvälityskeskuksesta. Korotukset johtuivat valtiontalouden säästötavoitteista.

Hallituskausien aikana sosiaali- ja terveysministeriö valmisti myös sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen uudistamista. Hallitus päätti syksyllä 2013 rakennepoliittisessa ohjelmassaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavarahoituksen purkamisen vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista tehdään laajapohjainen selvitys. Nykyisin rahoitus-

kanavia on useita. Rahoitus kerätään useasta lähteestä ja kohdennetaan palveluihin monen eri rahoittajan kautta. Tätä kutsutaan monikanavaiseksi rahoitukseksi. Tärkeimpiä rahoittajia ovat kunnat, valtio, kotitaloudet, Kela, työnantajat ja yksityiset vakuutusyhtiöt. Rahat palveluihin kerätään verotuloina, pakollisina ja vapaaehtoisina vakuutusmaksuina, työnantajamaksuina sekä palveluiden käytöstä perittävinä asiakasmaksuina.

Työryhmä julkisti loppuraporttinsa 26.3.2015. Työryhmän valmistelemissa mallivaihtoehtoissa käsitellään sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen keräämistä ja kohdentumista. Mallit sisältävät useita osia, joita on mahdollista yhdistellä toisiinsa eri tavoin. Työryhmä esitteli loppuraporttissaan erilaisia rahoitusvaihtoehtoja. Se ei ottanut kantaa tulevaisuuden rahoitusmalliin, vaan ratkaisut rahoituksen uudistamisesta jätettiin seuraavalle eduskunnalle.

Kehitysvammaisten palveluja ja vammaisten palveluja säätelevä lainsäädäntö ollaan yhdistämässä. Työn laajuuden, ja muihin meneillään oleviin lainsäädäntöhankkeisiin liittyvien kytkösten vuoksi uudistuksen jatkovalmistelu siirtyi uudelle hallitukselle. Työryhmän tavoitteena oli, että uusi laki tulisi voimaan vuonna 2017. Hallitusohjelman toimeenpanon suunnittelun yhteydessä arvioidaan, miten vammaislainsäädännön uudistamista jatketaan hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti.

Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän ehdottamassa uudessa vammaisuuden perusteella järjestettäviä erityispalveluja koskevassa laissa säädettäisiin tuesta tilanteissa, joissa muut liikkumista tukevat palvelut eivät ole vammasta johtuvan toimintarajoitteen vuoksi riittäviä. Vammaisella henkilöllä olisi mahdollisuus saada liikkumisen tukea, jos hän välttämättä tarvitsee erityistä tukea liikkumisessa ja hänellä on kohtuuttomia vaikeuksia käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä. Vammaisten henkilöiden liikkuminen toteutettaisiin ensisijaisesti osana esteetöntä ja toimivaa julkista joukkoliikennettä. Jos esteetöntä joukkoliikennettä ei ole käytettävissä, voitaisiin vammaisten henkilöiden liikkuminen toteuttaa uuden sosiaalihuoltolain mukaisilla liikkumisen tuen palveluilla tai uuden vammaisten henkilöiden erityispalveluja koskevan lain mukaisilla palveluilla, kuten henkilökohtaisen avun avulla, sekä taloudellisella tuella auton tai muun kulkuvälineen hankintaan. Liikkumista tukevat palvelut olisi toteutettava yksilöllisillä kuljetuspalveluilla taksilla, invataksilla tai vastaavalla ajoneuvolla silloin, kun vammaisen henkilön välttämättömyys liikkumista ei voitaisi muuten turvata. Kunta voisi järjestää yksilöllisen kuljetuspalvelun sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/92) 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla tai erityisestä syystä korvaamalla vammaiselle henkilölle kuljetuksesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset. Työryhmän ehdotuksen mukaan yksilölliseen kuljetuspalveluun oikeutettujen henkilöiden matkoja voitaisiin yhdistää toteutettavaksi samalla kulkuneuvolla. Matkojen yhdistely ei saa aiheuttaa matkustusajan kohtuutonta pitenemistä tai muuta kohtuutonta haittaa palveluun oikeutetulle.

4.3 Kuljetusten suunnittelu ja hankinta

4.3.1 Nykytila

Julkisesti tuotettujen henkilöliikennepalveluiden suunnittelu, hankinta ja rahoitus on hajaantunut monelle eri viranomaiselle: Elyt, kuntien eri toimialat ja Kela. Toiminnan ja rahoituksen hajautumisesta johtuen liikenteen järjestämisen systemaattinen suunnittelu on vaikeaa samoin kuin kustannusten systemaattinen liikennemuodoittainen seuranta.

EU:n palvelusopimusasetukseen pohjautuva joukkoliikennelaki tuli voimaan vuonna 2009. Vanhan henkilöliikennelain mukaiset linjaliikenneluvat muutettiin ns. siirtymäajan sopimuksiksi, jotka umpeutuvat asteittain vuosien 2014 ja 2019 välillä. Uudessa järjestelmässä joukkoliikenne on järjestettävä puhtaasti markkinaehtoisesti ilman julkista tukea.

tai hankintalainsäädännön ja joukkoliikennelainsäädännön mukaisesti kilpailuttaen, jos palveluihin käytetään yhteiskunnan varoja. Uudistus on vapauttanut reittejä kilpailulle ja alalle on tullut uusia toimijoita sekä hintakilpailua.

Myös muut kuin joukkoliikennelain mukaiset henkilöliikennepalvelut tulee kilpailuttaa hankintalain mukaisesti, mikäli ne rahoitetaan julkisista varoista. Näin ollen esim. kunnat kilpailuttavat ostamansa henkilöliikennepalvelut. Sen sijaan Kelalla ei ole katsottu olevan kuntien velvollisuuteen rinnastettavaa kuljetusten järjestämisvastuuta, vaan asiakas on oikeutettu vain korvaukseen laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Näin ollen Kela ei ole hankintalain mukaan velvollinen kilpailuttamaan korvaamiaan kuljetuksia, eikä se ole niitä kilpailuttanutkaan. Sen sijaan Kela on markkinaoikeuden päätöksen 262-264/12 jälkeen alkanut kilpailuttaa taksimatkojen suorakorvausmenettelyä, jonka MAO tulkitsee palveluja koskeväksi käyttöoikeussopimukseksi. Asiasta on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja valituksen käsittely on yhä kesken.

Taksimatkojen suorakorvausmenettelyssä taksimatkojen tilaukset on keskitetty sairaanhoitopiireittäin yhteen tilausvälityskeskukseen, joka on tehnyt Kelan kanssa sopimuksen suorakorvausmenettelystä. Kelalla on tällainen sopimus yhteensä 16 välityskeskuksen kanssa. Keskitetyn tilausvälityskeskuksen kautta välitetään Kelan korvaamat taksimatkat suorakorvausmenettelyyn liittyneille autoilijoille. Säästöt ovat kasvaneet vuoden 2011 luvusta 2,6 miljoonasta vuoden 2014 lukuun 10,1 miljoonaan euroon. Tähän säästöön ei ole laskettu mukaan valtioneuvoston edellyttämiä omavastuun korottamisesta aiheutuneita säästöjä. Suorakorvausmenettelyä laajennettiin asteittain siten, että vuoden 2014 lopussa se tuli käyttöön koko maahan lukuun ottamatta Ahvenenmaata. Matkakorvausten kasvu johtuu siitä, että matkat ovat pidentyneet terveyspalveluiden keskittymisen myötä. Lisäksi päivystysasetus ja yö- ja iltapäivystysten keskittäminen kuntien kesken lisää kustannuksia. Joukkoliikenteen väheneminen ja laitoshoidon purkaminen ovat myös keskeisiä tekijöitä kustannusten kasvuun. Terveystieteiden tutkimusten mukaan yhdistelyn onnistumiseksi olisi ensiarvoisen tärkeää, jotta yhdistely saataisiin vielä toimivammaksi. Kelan korvaamissa matkoissa suurin hyöty yhdistelystä saadaan pitkistä sairaalamatkoista, jotka tehdään haja-asutusseudulta kaupunkikeihin. Ongelmalliseksi tilanteen tekee se tosiasia, että tilausvälityskeskukset ovat taksityöntekijöiden omistamia, jolloin tilausvälityskeskusten välitön kaupallinen intressi ei ole taksikuljetusten mahdollisimman tehokas yhdistäminen.

Matkojen yhdistelyä tehdään nykyään sekä kunnallisissa matkojen yhdistelykeskuksissa (kuntien maksamat taksi- ja joukkoliikennekuljetukset) että taksien välityskeskuksissa (Kelan korvaamat taksikuljetukset). Nykyään matkojen yhdistelykeskuksia on 12 kpl ja ne ovat kunnallisia organisaatioita. Missään yhdistelykeskuksessa ei tällä hetkellä yhdistellä sekä kuntien että Kelan matkoja. Matkojen yhdistelykeskukset aikaansaavat säästöjä sekä kaupunkiseuduille että maaseudulle. Kaupunkiseuduilla yhdistelyn säästöt perustuvat suuriin volyymeihin, kun taas maaseudulla säästöt syntyvät pitkien matkojen yhdistelystä, vaikka niitä ei määrällisesti paljon olisikaan.

4.3.2 Kehittämisehdotuksia

Kuntien sisäisen yhteistyön ja toisaalta taas eri kuntien välisen yhteistyön kehittäminen liikenteen suunnittelussa ja kilpailuttamisessa aikaansaisi säästöjä. Esimerkkejä toteutuneista säästöistä on olemassa; säästöt ovat vaihdelleet 5-20% välillä. Alueilla, joilla yhteistyön muotoja on kokeiltu, palvelutaso ei ole huonontunut, vaan jopa parantunut.

Kunnilla on vahva itsehallinto, ja kunnat voivat järjestää vastuullaan olevat palvelut halumallaan tavalla. Joukkoliikennelaissa säädetään vain kaikille avoimen joukkoliikenteen järjestämisestä. Tämä ei ole kuntien tai valtion lakisääteinen velvoite. Joukkoliikennelain 6 §:n mukaan toimivaltaisen joukkoliikenneviranomaisen tulee suunnitella joukkoliiken-

teen palvelut ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina toimivan joukkoliikenneverkon aikaansaamiseksi. Viranomaiset toimivat joukkoliikennettä suunnitellessaan yhteistyössä toistensa ja muiden kuntien kanssa. Säännös velvoittaa vain niitä kuntia ja ELY-keskuksia, jotka toimivat joukkoliikenteen toimivaltaisina viranomaisina. Sen sijaan muita kuntia ei voida säännöksellä velvoittaa yhteistyöhön avoimen joukkoliikenteen järjestämisessä. Kaikkien kuntien sisäiseen ja niiden keskinäiseen henkilökuljetusyhteistyöhön velvoittavan säännöksen lisääminen lainsäädäntöön ei nykyisellään onnistu, kun valtakunnallisesti tavoitteena on vähentää kuntien velvoitteita, ei lisätä niitä. Lakisääteisten henkilökuljetusten järjestämisen osalta lainsäädännössä ei ole mitään veloitetta toimijoiden väliseen yhteistyöhön.

Riittämättömän yhteistyön lisäksi kehittämiskohteeksi tunnistettiin kuljetuksia hankkivien tahojen taloudellisten perustietojen puutteellisuus. Myös yhtenäinen käsitteistö puuttuu: esim. sanalla ”matka” voidaan tarkoittaa yhdensuuntaista matkaa, edestakaista matkaa, asiakkaan kulkemaa matkaa tai auton kulkemaa matkaa. Näitä ongelmia pyrittiin poistamaan Kuntaliiton lähettämällä informaatiokirjeellä 7.1.2015.

Hankkeen mukaan erilaiset yhteistyömuodot tulisi mallintaa ja laatia yhteistyön tekemiseksi tarvittavat ohjeet ja malliasiakirjat. Tarkoituksena on, että yhteistyön käynnistäminen olisi kunnille mahdollisimman helppoa. Lisäksi tulisi laatia kaikkien hankintayksiköiden käytettäväksi malliasiakirjat liikenteen kilpailuttamista varten. Yhtenäiset asiakirjamallit helpottavat sekä tilaajien että tarjoajien työtä, kun tarjouspyyntöasiakirjat ovat yleisiltä osiltaan vakiomuotoiset. Liikennevirastolla, joka vastaa joukkoliikenteen valtakunnallisesta kehittämisestä, on käytössään Hankinnan ohjeistus –niminen nettiselainpohjainen palvelu, jossa on hankintaohjeita ja malliasiakirjoja myös joukkoliikennehan- kintojen osalta. Tätä voisi mahdollisesti hyödyntää hankinta-asiakirjamallien saataville asettamiseen. Mahdollisesti puuttuva ohjeistus ja malliasiakirjat tulisi laatia alan yhteistyönä. Tilajatahojen edustajien (Liikennevirasto, Elyt, toimivaltaiset viranomaiset, Kuntaliitto) lisäksi työhön tulisi ottaa mukaan palveluntarjoajien edustajia.

Seuraavien toimintatapojen mallintaminen on aloitettu:

1. Keski-Savon logistiikkayksikkö
 - Kyseessä on eräiden Keski-Savon kuntien (Varkaus, Joroinen, Heinävesi, Leppävirta, Pieksämäki) yhteinen logistiikkayksikkö, joka koordinoi ja hankkii alueen kuntien ostamat henkilökuljetuspalvelut
2. Ähtärin kunta ja ELY-keskuksen välinen yhteistyö joukkoliikennepalvelujen hankinnassa
 - Kyseessä on esimerkki pienimuotoisesta yhteistyöstä, joka on kuitenkin ollut kannattavaa
 - Kunta ja kaupunki kilpailuttivat koulukuljetukset yhteishankintana
3. TAYSin dialyysipotilaiden kuljetusten yhdistelyn mallintaminen
 - TAYSissa on viime vuosina tehty arvokasta työtä dialyysipotilaiden kuljetusten yhdistelyssä. Yhdistelymahdollisuudet paranevat entisestään jatkossa, kun TAYS saa uuden rakennuksen dialyysipotilailleen, jolloin dialyysihoidot voidaan antaa vain yhdessä vuorossa nykyisen kahden sijaan. Yhden potilaan keskimääräinen kuljetuskustannus vuodessa on noin 30 000 euroa.

Hankkeessa nousi vahvasti esille, että joukkoliikennerahoitusta ei tulisi leikata, sillä mitä vähemmän avointa joukkoliikennettä on, sitä enemmän rahaa menee yhteiskunnan maksemiin erilliskuljetuksiin. Hankkeessa päinvastoin nähtiin, että avoimeen joukkoliikenteeseen tulisi satsata entistä enemmän. Kutsujoukkoliikenteellä nähtiin olevan hyvät kasvumahdollisuudet, joskin sen esteettömyyteen tulisi panostaa enemmän. Hankaluutena nähtiin se, että kutsujoukkoliikenne mielletään usein vain erityisryhmien kuljetusmuodoksi, eikä tietoa tästä liikennemuodosta ole tarpeeksi saatavilla. Suomessa ei ole ollenkaan markkinaehtoista kutsujoukkoliikennettä. Osaltaan kutsujoukkoliikenteen kehitty-

mistä haittaa rajoittava lainsäädäntö. Nykyisen joukkoliikennelain 2§:n 5 kohdan määritelmän mukaan kutsujoukkoliikenteen toteuttaminen edellyttää vähintään kolmea etukäteen tehtyä tilausta ja näiden kolmen yhdistämistä yhdeksi reitiksi.

4.4 Uusien palvelukonseptien mahdollistaminen

4.4.1 Kokeilut

Hankkeen tarkoitus oli edesauttaa uusien palvelukonseptien syntymistä liikennemarkkinoille ja digitalisaation hyödyntämistä matkojen yhdistelyssä kartoittamalla soveltuvia kokeiluja ja identifioimalla kokeiluja mahdollistavia lainsäädännön muutostarpeita.

Hankkeessa aloitettiin seuraavat kokeilut:

1. PIHKA – Yhteiskunnan korvaamien kuljetusten ohjauksen ja järjestämisen uudistamiseen tähtäävä selvitys
 - Hankkeen ajatuksena on etsiä säästöjä, jos kaikki kuljetukset yhdistetään. Hankkeessa tärkeää tietopohjan vahvistaminen ja se, mitä voitaisiin tehdä nykyisenkin järjestelmän puitteissa. Hankkeella on laaja osallistujapohja (Pirkanmaan liitto, Tampereen Logistiikka Liikelaitos, Tampereen kaupunki, Pirkanmaan ELY-keskus, KELA, Pirkanmaan Sairaanhoidopiiri, Sastamalan kunta ja Mänttä-Vilppulan kunta). Selvitys julkaistiin 29.1.2015. Seuraavaksi olisi tarkoitus aloittaa käytännön kokeilut. Tavoitteena on pilotoida Tampereen Logistiikan kattaman alueen SHL- ja VPL-matkojen sekä Pirkanmaan Kela-matkojen yhdistelyä.
2. HAJALLAAN – Yhdistetty hanke liittyen sekä henkilökuljetusten uudistamiseen että kuntien kadunpidon tehostamiseen
 - Hanke perustuu ”Everything as a Service” –ajatteluun, jossa katsotaan lukuisien eri julkisten palvelujen kokonaisvaltaista hankintaa ja koordinoitua. Tässä henkilökuljetuspalvelut ovat yksi osa. Hankkeella on laaja osallistujapohja. Parhailaan hankkeessa selvitetään rahoituksen saamista.
3. Kuljetusten Kustannukset Kuriin Kunnissa ja Kelassa
 - Kokeilussa on mukana Lapin, Kymenlaakson ja Pohjois-Savon suorakorvausalueet. Lappi edustaa haja-asutusaluetta, jossa matkat ovat erityisen pitkiä ja kalliita. Kymenlaaksossa on kaupunki- ja maaseutu ympäristöä, liitoskuntia sekä hyvä joukkoliikennepalvelu, jota voidaan hyödyntää kuljetuksissa. Pohjois-Savon pilotissa on tarkoitus selvittää, miten joukkoliikenneluvalliset autot voidaan ottaa mukaan sähköiseen suorakorvausmenettelyyn taksien rinnalle sekä hyödyntää alueen hyvät kokemukset matkojen yhdistelystä ja yhteistyöstä Kuopion yliopistollisen sairaalan kanssa. Käytännön kokeilut aloitetaan osin jo syksyllä 2015 ja loput alkuvuodesta 2016.

Edellä mainittujen kokeilujen tuloksia on tarkoitus hyödyntää päätöksenteossa 2016. Kokeilujen tulokset olisi näin ollen mahdollista toteuttaa vuoden 2017 alusta lukien - ottaen huomioon myös esim. mahdollisen Sote-uudistuksen aiheuttamat muutokset toimintaympäristössä.

Lisäksi hankkeessa on tarkoitus selvittää, voitaisiinko määräaikaishankkeella edistää sähköisesti välitettävien kuljetuspalvelujen syntymistä. Tarkoituksena olisi, että Suomeen syntyisi ensimmäisenä maailmassa liikenne palveluna -konseptin mukaisia sähköisesti välitettäviä kuljetuspalveluja, jotka olisivat myös kansainvälisesti skaalattavissa. Näin luotaisiin kuljetuspalveluille myös kasvun mahdollisuuksia. Määräaikaishankkeella ja alueellisella kokeilulainsäädännöllä luotaisiin uusia liiketoimintamahdollisuuksia mahdollistamalla henkilökuljetus- ja tavarakuljetus- sekä logistiikkapalvelujen tuottajille uudenlaisten palvelukonseptien toteuttaminen. Samalla asiakkaat saisivat monipuolisempia palveluita sekä oletettavasti paremmin tarpeita vastaavia palveluja. Meneillään oleva

digitalisoituminen muuttaa voimakkaasti koko yhteiskuntaa, myös liikennesektoria. Maailmalla vauhti on jo kova. Suomessa voimme saada siitä eniten etua vain, jos toimimme etujoukoissa – muuten jäämme vain muutosten vastaanottajiksi.

4.4.2 PIHKA – Pirkanmaan henkilökuljetusten avaaminen -pilotti

Pirkanmaalla toteutettiin vuonna 2014 ns. PIHKA-esiselvitys, jonka tavoitteena oli tarkastella kaikkien yhteiskunnan korvaamien kuljetusten nykyistä yhtenäisemmän suunnittelun ja toteutuksen kustannus- ja palveluvaikutuksia. Tavoitteena oli kehittää valtakunnan tasolla sovellettavia toimintamalleja, joilla voidaan tehostaa yhteiskunnan korvaamia kuljetuksia asiakkaiden kokemaa palvelutasoa heikentämättä.

Esiselvityksen mukaan kustannussäästöjä on mahdollista saavuttaa avoimen joukkoliikenteen ja koulukuljetusten kokonaisvaltaisemmalla suunnittelulla sosiaali- ja terveyspalveluiden kuljetusten kanssa sekä kiireettömien ja säännöllisten terveydenhoitokäyntien alueittaisella aikatauluttamisella. Myös pienten tavaraerien kuljetusta voidaan yhdistellä henkilökuljetusten kanssa.

Esiselvityksessä nykyisen toimintamallin haasteiksi tunnistettiin toiminnan järjestämisen ja maksamisen hajautuminen eri tahoille: avoimen joukkoliikenteen vastuutahot, sosiaalitoimi, opetustoimi ja Kela. Kokonaiskuva ei hahmotu eri osapuolille. Kokonaisuutta ei johda kukaan ja tietoa eri osapuolten välillä välittyy huonosti. Lisäksi kustannusten alenamiseen kohdistuu paineita väestön ikääntyessä ja palvelutarpeen edelleen kasvaessa, kun vanhusten kotona asumista pyritään tukemaan mahdollisimman pitkälle. Kansalaista ei myöskään palvella parhaimmalla mahdollisella tavalla eikä hänen vaihtoehtoistaan tai oikeuksistaan tiedetä.

Esiselvityksen tuloksena syntynyt ehdotus uudeksi toimintamalliksi poistaisi eri maksajatahoista johtuvat raja-aidat kuljetuspalvelujen väliltä ja siirtäisi palveluiden suunnittelu- ja toteutusvastuun nykyistä laajemmalle alueelle. Kaikki yhteiskunnan korvaamat kuljetukset olisivat avointa joukkoliikennettä, säännölliset joukkoliikenteen vuorot suunniteltaisiin säännöllisten yhteiskunnan korvaamien kuljetusten (koulukyydit, vanhusten ja vammaisten päivätoiminta, vammaisten työ- ja opiskelumatkat) tarpeet huomioiden ja näiden vuorojen käyttöä suositellaan ensisijaisesti epäsäännöllisissä yhteiskunnan korvaamissa kuljetuksissa (terveydenhuoltomatkat, vanhusten ja vammaisten asiointimatkat) käytettäväksi.

Uuden toimintamallin toteutuksen vaikutuksia selvitettiin aineistolla, joka sisälsi tiedot Tampereen Logistiikan hoitamista VPL- ja SHL-matkoista (kymmenen kunnan alueella) sekä Tampereen Aluetaksin välittämistä SVL-matkoista maaliskuulta 2014. Pelkästään näiden matkojen yhdistäminen keskenään ja noutoajan +/- 5 minuutin jousto vähentäisi liikennesuoritetta noin 30 % ja kasvattaisi yhdisteltyjen matkojen osuuden 17 prosentista 56 prosenttiin matkoista, kun tarkastellaan tyypillistä arkipäivän liikennettä eikä oteta huomioon yksinkulkutarvetta. VPL/SHL- ja SVL-matkojen (+/- 10 minuutin jousto) yhdistelyllä yhteiskunnan kustannukset vähenisivät noin 15 %, mikä tarkoittaisi Pirkanmaalla vuositasolla noin 4 milj. € nykyisistä noin 26 milj. € kustannuksista.

Esiselvityksen tuloksena syntynyt ehdotus uudeksi toimintamalliksi poistaisi eri maksajatahoista johtuvat raja-aidat kuljetuspalvelujen väliltä ja siirtäisi palveluiden suunnittelu- ja toteutusvastuun nykyistä laajemmalle alueelle.

PIHKA-toimintamallin visioima tavoitetila on, että digitalisaation keinoin ja jokaisen osallistuvan tahon, myös kansalaisen, kustannukset minimoiden pyritään rakentamaan tehokkaampi, laadukkaampi ja myös ympäristöä säästävä toimintamalli. Asiakas pystyy helposti tilaamaan itselleen kuljetuksen kohtuullisen lyhyellä varoitusaajalla itselleen par-

haiten sopivalla tilaustavalla (matkapuhelin ja nettisovellus) saatuaan tiedon erilaisista vaihtoehtoista sekä seuraamaan kuljetuksen saapumista. Asiakas kuljetetaan määrän-päähän yhteiskunnan ja asiakkaan kannalta edullisimmalla kuljetuksella asiakkaan tarpeet huomioiden ja riippumatta siitä, kuka kuljetuksen maksaa. Kuljetuksen tai omavastuun maksaminen tapahtuu vaivattomasti, eikä siitä aiheudu merkittävästi ylimääräistä työtä kuljettajalle eikä asiakkaalle.

Hankkeen tavoitteena on selvittää lisäksi toimenpiteitä, joita terveydenhuolto voi tehdä mahdollistaakseen matkakustannusten kasvun hillitsemisen. Tällaisia tarkasteltavia toimenpiteitä voi olla esim. ajanvaraukseen perustuvien potilaiden hoitoaikojen suunnittelu siten, että se mahdollistaisi paremmin yhdistelyn/matkaketjujen/yleisen joukkoliikenteen käyttämisen.

Tässä hankkeessa tavoitteena on ensin rakentaa valmius ja sitten pilotoida PIHKA-esiselvityksessä tuotettua toimintamallia, jossa avoimen joukkoliikenteen ja yhteiskunnan korvaamien henkilökuljetusten rajapinta on poistettu ja asiakas omine tarpeineen on nostettu keskiöön. Pilotoinnin liikkeellelähtö edellyttää mukaan tulevien eri osapuolten valmiuksien ja reunaehtojen syvällistä selvittelyä. Jos pilotoinnin edellytykset täyttyvät, se toteutetaan useamman kunnan alueella tuottaen näin ratkaisuja maaseutumaisen alueen kuljetushaasteisiin. Pilotissa todennetaan yhdistelyn vaikutukset kustannuksiin, palvelutasoon ja ympäristöön.

4.4.3 HAJALLAAN

Hajallaan –kokeilussa on tavoitteena kehittää ja kokeilla uudenlaista tapaa järjestää haja-asutusalueiden kuljetuksia ja niihin liittyvinä julkisia ja yksityisiä palveluita. Hankkeen varsinainen kokeiluosio käynnistetään, mikäli rahoitus saadaan järjestettyä. Kokeilun yhteydessä on tarkoitus lähteä kehittämään kolmea palvelukokonaisuutta:

- asumista edesauttavia palveluita (henkilökuljetukset, tavaratoimitukset, kylätalkkaritoiminnan elvyttäminen pienkorjauksiin sekä pihan hoito ja ylläpito alueurakan toimesta)
- terveystalopalveluita
- kylätalopalveluita (kylälle keskitetyt palvelut)

Kokeilu on tarkoitus järjestää Suomussalmen kunnassa Ruhtinaansalmen alueella. Kokeilulle on haettu hyväksyttävyyttä ja tarvetta eri hallintoelimiltä sekä paikallisilta asukkailta mm. kylätalotapahtumissa. Suomussalmi on valittu kokeilualueeksi sattumalta eikä valintaperusteena ole käytetty kokeilun piiriin tulevien palvelujen tilaa verrattuna muihin kuntiin tai muihin teiden hoito- ja ylläpitourakoiden alueisiin. Kokeilun alueen valintaan vaikutti hoito- ja ylläpitourakan kesto (päättyy vuonna 2018) ja hallinnollisesti yhtenäinen alue (yhden kunnan alue).

Kokeilun isäntänä tulee toimimaan Suomussalmen kunta, joka järjestää palveluitaan Hajallaan –kokeiluhengessä uudella tavalla. Kunta toimii vastuullisena linkkinä palveluiden tarjonnassa ja kehittämisessä.

Kuljetustapahtumat tullaan organisoimaan Destia Oy:n Suomussalmen teiden hoito- ja ylläpitoalueuran yhteyteen. Näin hyödynnetään alueurakan nykyistä projektinjohtosaamista ja resursseja sekä paikallistuntemusta.

Palvelun välittömät taloudelliset hyödyt muodostuvat kokeilun kautta syntyvistä yhteiskunnallisista säästöistä. Hyödyt lasketaan yleisesti noudatettavien arviointiperiaatteiden mukaisesti kokeilun ensimmäisen vuoden aikana. Suorien rahassa mitattavien hyötyjen

lisäksi palvelu tuottaa sekä laajempia taloudellisia ja aluetaloudellisia vaikutuksia että sosiaalisia vaikutuksia, jotka todennetaan hankkeen aikana. Esimerkinomaisia arvioita kokeilussa tavoiteltavista säästöistä ja hyödyistä:

- Yhden vanhuksen asumisen mahdollistuminen kotona laitoshoidon sijaan säästää yhteiskunnan kustannuksia noin 30000€.
- Mikäli 20% kunnan SHL:n mukaan korvaamista kuntakeskukseen suuntautuvista asiointimatkoista voitaisiin korvata asiointimatkana kylätalolle, kunta säästäisi noin 15000€ (kokeilualueella 15 hlöä saanut päätöksen SHL:n mukaisista matkoista, SHL:n mukaisia matkoja vuodessa yhteensä 750 kpl, matkan hinta noin 100€/kpl).

4.4.4 KKKKK – Kuljetusten Kustannukset Kuriin Kunnissa ja Kelassa

Kela ja Taksiliitto ovat toteuttaneet taksimatkojen hallintaan suorakorvausmenettelyn, joka on käytössä koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Suorakorvauksessa hoidetaan yli 3 miljoonaa matkaa sähköisellä tiedonsiirrolla paperisen valtakirjamenettelyn sijaan. Matkatilaukset on keskitetty sairaanhoitopiireittäin yhteen taksien tilausvälityskeskukseen, joka yhdistelee matkoja. Yksinomaan suorakorvauksen toteuttamisella on tavoitteena saavuttaa vuositasolla noin 20 miljoonan euron säästö kuljetuskustannuksissa vuoden 2015 aikana. Liittämällä toimintaan kuntien ja sairaanhoitopiirien vastuulla olevat kuljetukset voidaan saavuttaa vähintään 10 miljoonan euron lisäsäästöt. Tämä olisi mahdollista tilanteessa, jossa toiminta olisi koko maan kattavaa.

5K-hankkeen tavoitteena on tuottaa konkreettisia ja mitattavissa olevia säästöjä kuljetuskustannuksissa sekä luoda yhdenmukainen malli eri tahojen maksamien kuljetusten hallinnointiin. Pilotti toteutetaan yhteistyöhankkeena, jossa toimitaan nykyisen kuljetusten järjestämistä ohjaavan lainsäädännön, vastuiden ja velvoitteiden pohjalta. Työn aikana kartoitetaan millaisia muutoksia esimerkiksi lainsäädännössä tarvitaan, jotta mahdolliset pilotin aikana havaitut ongelmakohdat kuljetusten järjestämisessä voidaan poistaa. Hanke toteutetaan Lapin, Kymenlaakson ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirien alueilla.

Hanke sisältää seuraavia yksityiskohtaisempia tavoitteita ja kokonaisuuksia:

- Hyödynnetään olemassa olevaa joukko- ja kutsujoukkoliikenteen tarjontaa tehokkaasti erilliskuljetuksien hoitamiseen. Selvitetään tarve ja taloudelliset sekä tekniset toteutusmahdollisuudet uudenlaisen kutsuohjatun joukkoliikenteen tuottamiselle, jossa yhdistyy asiakkaiden itse maksamat ja yhteiskunnan korvaamat matkat. Uutena näkökulmana kuljetusten yhdistelyyn tuodaan asiakkaiden omasta aloitteesta lähtevä matkojen yhdistely, jossa kaikkien osapuolten edut toteutuvat kustannustehokkaalla tavalla.
- Selvitetään mahdollisuudet yhdistellä tehokkaasti eri hallinnonalojen kuljetuksia keskenään siten, että kuljetuskustannuksissa tulee säästöä ja kustannusten jako maksajatahojen kesken on oikeudenmukainen. Samassa yhteydessä selvitetään matkojen hallintaan käytetyissä teknisissä järjestelmissä tarvittavat kehittämistoimet, joilla helpotetaan kuljetusten hallinnointiin kuluva työtä.
- Selvitetään edellytykset liittää joukkoliikenneluvalliset autot mukaan Kelan sähköiseen suorakorvausmenettelyyn.
- Luodaan suositukset jatkotoimenpiteiksi projektin tulosten perusteella. Nämä suositukset laaditaan mukana oleville pilottialueille nykyisen toiminnan kehittämiseksi. Toisena tasona suositukset tehdään valtakunnallisesti, jolloin tarkastelussa on koko maa ja kaikki yhteiskunnan korvaamat matkat sekä kaikille avoimet kutsuohjatut liikennepalvelut.

Lappi

Lapin suorakorvausjärjestelmästä vastaa Lapin Taksit Oy, joka hankkii tilausvälitys- ja yhdistelypalvelut Rovaniemen Aluetaksi Oy:ltä. Yhtiö aloitti toukokuussa 2014 Sodankylän kunnan VPL- ja SHL-matkojen yhdistelyn. Kemijärven kunta on myös päättänyt vastaavasta menettelystä ja kuljetusten keskittämisestä tilausvälityskeskuksen ohjaukseen.

Lapin sairaanhoitopiirin kanssa on jo aloitettu yhteistyö Rovaniemen keskussairaalaan lähtevien kyytien yhdistelemiseksi Kelan korvaamien matkojen kanssa. Yhdistely on tuonut jo pienillä matkamäärillä yli 70.000 euron vuosisäästön kuljetuskustannuksissa.

Lapin kokeilussa on tarkoitus selvittää ja toteuttaa käytännössä seuraavia asioita:

- Kemijärven palveluliikenteen soveltuvuus matkojenyhdistelykeskuksen ohjaukseen siten, että palveluliikenne on ensisijainen vaihtoehto SVL/VPL/SHL-matkoille.
- Sodankylän ja Kemijärven VPL/SHL-taksimatkojen yhdistely sekä kunnan matkojen kesken että Kelan suorakorvausmatkoihin sekä tähän liittyvän maksuliikenteen ja raportoinnin hallinta
- Sairaanhoitopiirin siirtokuljetusten yhdistely suorakorvaus-matkojen ja kuntien matkojen kanssa sekä tähän liittyvän maksuliikenteen ja raportoinnin hallinta

Kymenlaakso

Kymenlaakson sairaanhoitopiirissä siirryttiin suorakorvaukseen toukokuussa 2014. Suorakorvauksen toteutuksesta vastaa Kymenlaakson Taksi Oy, joka vastaa myös Kouvolan kaupungin VPL/SHL-matkojen keskitetystä tilausvälityksestä ja maksuliikenteen hoidosta. Kymenlaaksossa suorakorvausmatkoja tehdään noin 8.000 kpl kuukaudessa.

Kouvolassa on toteutuneiden kuntaliitosten myötä kattavasti erilaisia toimintaympäristöjä ja alue on laaja, joten se soveltuu hyvin pilotoinnin kohteeksi. Kouvola on myös panostanut joukkoliikenteen kehittämiseen viime vuosina paljon. Kouvolassa on paljon palvelu- ja asiointitaksiliikennettä, jota hoidetaan pienoislinja-autoilla ja takseilla.

Kouvolan pilottihankkeen aikana rakennetaan toimiva kokonaisuus, joka antaa kattavasti tietoa erilaisten kehittämistoimien soveltuvuudesta yhteiskunnan korvaamien kuljetusten tehostamiseen alueella, joka edustaa tyypillistä suomalaista kuntaa, jossa on tiivis kaupunkialue ja laaja haja-asutusalue. Kouvolan pilotissa päähuomio on kaikille avoimen joukkoliikenteen hyödyntämisessä sekä Kelan korvaamien matkojen ja Kouvolan kaupungin korvaamien VPL/SHL-matkojen kehittämisessä.

Pohjois-Savo

Pohjois-Savon suorakorvausmenettely on aloitettu tammikuussa 2011. Suorakorvausmatkoja tehdään noin 17.000 kpl kuukaudessa. Alueella on muodostunut erityisen hyvä yhteistyö sairaalan kanssa. Esimerkiksi sairaalan kotiutuksia tehdään tiesuunnittain, mikä tukee yhdistelyä erinomaisesti. Pohjois-Savon suorakorvauksen toteutuksesta vastaa Itä-Suomen Maakunnallinen Taksi Oy, joka on hankkinut tilausvälitys- ja yhdistelypalvelut Savon Taksidata Oy:ltä.

Pohjois-Savon osaprojektissa on tavoitteena selvittää edellytykset pienoislinja-autojen ("pikkubussit") ajamien matkojen sähköiseen tiedonsiirtoon ja kyytien välitykseen taksi-matkoille kehitetyn suorakorvausjärjestelmän kautta. Nykyisin pikkubussit toimivat vanhan paperisen valtakirjamenettelyn mukaisesti, mikä on Kelan kannalta työläs prosessi verrattuna sähköisesti hoidettuun suora-korvausmalliin.

Pilotissa suunnitellaan tietosisältöihin ja maksuliikennejärjestelmiin tarvittavat muutokset, joilla joukkoliikenneautojen tiedot saadaan Kelalle samalla rakenteella ja tekniikalla

kuin taksimatkoissa. Lisäksi selvitetään käytännöt, joilla pikkubussien tilausvälitys ja maksuliikenne hoidettaisiin osana suorakorvausjärjestelmää.

Hankkeen aikataulu

Hanke toteutetaan seuraavan aikataulun mukaisesti:

- 11/2014 - 08/2015 Yksityiskohtaisten toteuttamissuunnitelmien laatiminen
- Liikenteen hankinnat ja pilottikäytäntöjen toteutuksesta sopiminen 06-10/2015
- Pilotissa suunniteltujen palvelujen aloittaminen 08/2015 - 01/2016
- Tulosten seuranta ja toiminnan kehittäminen 10/2015 - 02/2016
- Loppuraportti ja suositukset valtakunnallisesti jatkotoimenpiteiksi 02-03/2016

4.4.5 Kokeilulaki

LVM:ssä käynnistettiin loppuvuodesta 2014 kokeilulain valmistelu tavoitteena kokeilla sähköisesti välitettyjä kuljetuspalveluja ja niiden toimivuutta, edistää asiakkaiden kuljetustarpeiden parempaa huomioimista ja uuden liiketoiminnan syntymistä. Tavoitteena oli myös edistää uudella tavalla henkilö- ja tavarakuljetusten yhdistämistä. Kokeilulaki olisi voimassa määräajan, alustavasti on valmisteltu 5 vuoden määräaikaa. Kokeilulain maantieteellinen laajuus tulisi määritellä tarkasti.

Kokeilulaissa säädettäisiin niistä poikkeuksista, joita sovelletaan kokeilualueilla henkilö- ja tavaraliikenteessä. Kokeilussa mukana olevalta ei vaadittaisi kutsujoukkoliikennelupaa, joukkoliikenteen tilausliikenteessä saisi kuljettaa tavaraa enemmän kuin 100 kiloa ja taksumittarin käyttäminen olisi sallittua. Taksiliikenteen osalta poistettaisiin taksilupien enimmäismäärät kokeiluun osallistuvilta, samoin heiltä poistettaisiin ajo- ja päivystysvelvoite. Kokeilussa sallittaisiin liikenneluvan haltijalle henkilöiden kuljettaminen ammattimaisesti kuorma-autolla ja pakettiautolla. Kuljetusten hinnoittelu vapautettaisiin, eikä kokeilussa tarvitsisi noudattaa taksiliikenteen enimmäishintoja. Tieto kuljetuksen kokonaishinnasta tai hinnan määräytymisen perusteista olisi kuitenkin annettava asiakkaalle ennen matkaa. Sähköisesti ilmoitettujen hintojen tulisi olla samat kuin ajoneuvossa esillä olevien hintojen. Kuljetuksista voitaisiin tehdä yksittäistä matkaa laajempia erillissopimuksia, koskien esim. ovelta ovelle –kuljetuksia tai tiettyyn ajanjaksoon perustuvia kuljetuspaketteja.

Liikenteen turvallisuusvirasto pitäisi julkista luetteloa kokeiluun osallistujista ja valvoisi omalta osaltaan kokeilujen toteutumista. Liikenteen turvallisuusviraston olisi raportoitava vuosittain kokeilun tuloksista.

Kokeilulain jatkovalmistelusta päättäminen jäi uudelle hallitukselle.

5. Ehdotukset jatkotoimenpiteiksi

Ohjausryhmän työn aikana käynnistetyt lainsäädäntöhankkeet jäivät suurimmaksi osaksi uudelle hallituskaudelle. Valmistelussa oli ohjausryhmän toimikauden päättyessä kokeilulaki ja kuljetuslainsäädännön mittavampi uudistus.

Laki- ja rahoitushankeryhmä selvitti, asettaako substanssilainsäädäntö esteitä kuljetusten tehokkaalle järjestämiselle. Ryhmässä käsiteltiin tältä osin perusopetuslain, sosiaali- huoltolain, vammaispalvelulain, kehitysvammalain ja sairausvakuutuslain kuljetuksia koskevat säännökset. Säännökset koskevat asiakkaan oikeuksia ja ne mahdollistavat erilaisia kuljetusten järjestämistapoja. Ryhmä ei tunnistanut em. säädöksistä sellaisia määräyksiä, että ne estäisivät tai hähtaisivat kuljetusten tehokasta järjestämistä.

Julkisesti rahoitettujen henkilöliikennepalvelujen suunnittelun, hankinnan ja rahoituksen hajanaisuuden aiheuttamia ongelmia ei pystytty nytkään kaikilta osin ratkaisemaan. Eri toimijoiden (Elyt, kuntien eri toimialat, Kela) välisen yhteistyön riittämättömyys tunnistettiin ongelmaksi. Yhteistyötä kehitettiin informaatio-ohjauksella (mm. Kuntaliiton kirje ja erilaiset koulutukset) ja käynnistettiin erilaisten yhteistyömuotojen mallintaminen. Lainsäädännön avulla velvoittaminen ei tällä hetkellä tule kysymykseen, sillä poliittinen tahtotila on pikemminkin vähentää kuntien tehtäviä kuin lisätä niitä. Ohjausryhmä toteaa, että kuljetuspalvelut tulee suunnitella suurempina kokonaisuuksina yhteistyössä eri viranomaisten (kunnat, Elyt, Kela) kesken ja hankkia tarkoituksenmukaisempina kokonaisuuksina niin, että kalusto- ja kuljettajaresurssit ovat tehokkaammassa käytössä. Hankinta-asiakirjojen ja hankintaohjeistuksen laadinta alan yhteistyönä tulee aloittaa ja projektoida. Tämä työ alkaneekin JOUSI-ohjausryhmän koordinoimana vuonna 2016.

Rahoituksen hajanaisuus aiheuttaa ongelmia varsinkin tilanteessa, jossa joukkoliikenteen rahoitusta on paineita edelleen vähentää. Kaikille avoimen joukkoliikenteen järjestäminen ei ole lakiin perustuva velvollisuus kunnille eikä valtiolle, joten sen rahoitusta leikataan herkästi silloin, kun valtion talousarviosta etsitään säästökohteita. Joukkoliikenteen rahoituksen vähentäminen lisää kuitenkin kalliita erilliskuljetuksia, mikä tulisi jatkossa pystyä paremmin viestimään päättäjille. Tätä viestintää on osaltaan vaikeuttanut esim. se, että kuljetuskustannuksista ei ole kunnista saatavilla vertailukelpoista tietoa. Tätä on nyt pyritty parantamaan ohjeistamalla kuntia keräämään yhteismitallisia tietoja. Myös ministeriöiden välistä yhteistyötä talousarviovalmistelussa on parannettava siten, että päättäjille olisi läpinäkyvämpää, että kaikille avoimen joukkoliikenteen rahoituksen leikkaaminen vaikuttaa herkästi lisärahoituksen tarpeeseen sote- ja koulusektorilla.

Hankkeessa ei pystytty edistämään rahoituksen saamista ”yhteen pottiin”, taikka edes nykyistä vähemmille tahoille. Perusopetuslain mukaisten koulukuljetusten osalta opetus- ja kulttuuriministeriön kanta on, että valtionosuusjärjestelmää ei tule tältä osin muuttaa ja toisen asteen opiskelijoiden koulumatkatuki tulee säilyttää osana opintotukijärjestelmää. Rahanjakoa ei OKM:n mukaan siis tulisi keskittää yhdelle hallinnonalalle tai siirtää suuremmille alueille kohdistuvaksi, vaan rahoituksen hajanaisuuden ongelmat pitää poistaa yhteistyötä kehittämällä. Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavarahoituksen purkamistyö on myös kesken ja se vaikuttaa myös matkojen järjestämiseen ja korvaamiseen.

Kuntien VPL- ja SHL-matkojen sekä Kelan korvaaminen SVL-matkojen yhdistelystä mahdollisesti saatavia säästöjä on alalla pohdittu pitkään. Ehkä vielä enemmän on pohdittu joukkoliikenteen parempaa hyödyntämistä näiden kuljetusten osalta ja sitä kautta mahdollisesti saatavia säästöjä. Nyt on käynnistymässä kaksi eri kokeilua, jossa näiden säästöjen saaminen selvinnee (PIHKA ja KKKKK).

Kela on vuodesta 2011 keskittänyt taksimatkojen tilaukset sairaanhoitopiireittäin yhteen tilausvälityskeskukseen, joka on tehnyt Kelan kanssa sopimuksen suorakorvausmenettelystä. Matkojen yhdistelystä saatavat säästöt olivat vuonna 2014 jo 10,1 milj. euroa. Tässä luvussa ei ole mukana valtioneuvoston edellyttämiä omavastuun korottamisesta aiheutuneita säästöjä.

Kelan vuosittain kuljetuksiin käyttämä rahasumma on merkittävä osa matkakustannusten korvauksista. Kela ei kuitenkaan kilpailuta kuljetuksiaan, eikä ole kokenut sitä tarpeelliseksi. Edelleen jää avoimeksi, mikä merkitys julkisesti rahoitettujen kuljetusten laatuun ja hintaan olisi sillä, että Kelan kuljetukset saataisiin mukaan kuljetusten kokonaisuuden suunnitteluun ja kilpailutuksiin, sekä mahdollisesti osin avattua myös muiden asiakkaiden käyttöön. Nähtäväksi jää, pystytäänkö tätä jälkimmäistä pilotoimaan PIHKA- ja/tai KKKKK-pilotissa. Jatkossa pitäisi tutkia ja kokeilla myös sitä, että Kelan korvaamista kuljetuksista kilpailutettaisiin edes osa.

Ohjausryhmä toteaa, että säästöpotentiaali henkilökuljetusten osalta on merkittävä. On tärkeää, että työtä jatketaan. Erityisesti tulee panostaa lainsäädännön kehittämiseen, kuljetuspalveluiden suunnittelun ja hankinnan kehittämiseen sekä digitalisaation hyödyntämiseen täysimääräisesti.